

Vorlage Stadtparlament

Datum 26. Mai 2021
Beschluss Nr. 543
Aktenplan 152.15.10 Stadtparlament: Motionen

Motion SP/JUSO/PFG-Fraktion, Fraktion Grüne/Junge Grüne; glp/jglp-Fraktion: Transparenz bei der Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen; Frage der Erheblicherklärung

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion «Transparenz bei der Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen» wird mit folgendem, geändertem Wortlaut **erheblich** erklärt:

«Der Stadtrat wird beauftragt, ein Reglement für transparente Politikfinanzierung vorzulegen, welches sowohl Aspekten der Wirksamkeit als auch der Verhältnismässigkeit des Aufwands für Parteien, Komitees, Einzelpersonen und die Stadtverwaltung Rechnung trägt.»

Die Fraktionen SP/JUSO/PFG, Grüne / Junge Grüne und Grünliberale / Junge Grünliberale reichten am 23. März 2021 die beiliegende Motion «Transparenz bei der Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen» mit insgesamt 36 Unterschriften ein.

Der Stadtrat nimmt zur Frage der Erheblicherklärung wie folgt Stellung:

1 Motionsauftrag und Auftragsanalyse

Der eingereichte Motionsauftrag listet detailreich eine ganze Reihe von Aspekten auf, welche in einem zu erlassenden Reglement minimal enthalten sein müssen. Der Motionsauftrag lautet wie folgt:

«Der Stadtrat wird gebeten, ein Reglement für transparente Politikfinanzierung vorzuschlagen. Das Reglement soll mindestens folgende Aspekte umfassen:

- *Gesetzliche Grundlage für eine Offenlegungspflicht für alle finanziellen Beiträge und alle geldwerten Leistungen an politische Parteien, Liste[n], Kampagnenkomitees, persönliche Wahlkomitees und sonstige Organisationen, die sich an kommunalen Abstimmungs- und Wahlkämpfen beteiligen. Abstimmungskomitees, Wahl- und Personenkomitees erstatten insbesondere Bericht über die für die Wahlen und Abstimmungen verwendeten Mittel, sowie deren Herkunft.*
- *30 Tage vor dem Wahl- oder Abstimmungstermin ist das Budget der beteiligten Parteien und Komitees bei der Stadtkanzlei einzureichen. Spätestens 90 Tage nach dem Termin ist der Stadtkanzlei eine Schlussrechnung einzureichen.*

- Zweckmässige und möglichst unbürokratische Publikation der Kampagnen- und Wahlbudgets sowie der Herkunft der Mittel.
- Betragen die vorgesehenen Aufwendungen einer Kampagne 5'000 Franken und mehr, ist über die Einnahmen und Ausgaben sowie über die Herkunft der Mittel Bericht zu erstatten.
- Die pro Abstimmung/Wahl und pro Jahr summierten finanziellen Zuwendungen von juristischen Personen sowie von natürlichen Personen unterliegen ab 1'000 Franken einer Offenlegungspflicht.
- Die Annahme von anonymen Spenden ist unzulässig.
- Die Erarbeitung von Sanktionsmöglichkeiten für [recte wohl: gegen] Kandidierende und/oder Parteien bei Zuwiderhandlung.»

Auftragsanalyse zur Einschätzung, worum es bei einer Erheblicherklärung des Vorstosses ginge: Im Folgenden werden zu einzelnen Begriffen in der Reihenfolge des Motionsauftrags Fragen aufgelistet, zu denen bereits für eine Erheblicherklärung des Vorstosses Überlegungen angestellt werden müssen, zu welchen im Detail dann aber vor allem nach einer allfälligen Erheblicherklärung des Vorstosses konkrete Antworten vorliegen müssen:

- «geldwerte Leistungen»: Gehören Arbeitsstunden dazu, welche für das Verteilen von Flyern oder Give-aways durch Wahlhelferinnen und Wahlhelfer geleistet werden? Zu welchem Stundensatz werden sie bewertet? Gehören Plakatwände auf privaten Grundstücken dazu? Mit welchem «Plakatierungswert» werden sie bewertet?
- «kommunale Abstimmungs- und Wahlkämpfe»: Am meisten Abstimmungs- und Wahlkämpfe gibt es in Jahren mit städtischen Gesamterneuerungswahlen. Im Jahr 2020 wurden für die Wahlen ins Stadtparlament 14 Listen eingereicht. Für die Stadtratswahlen kandidierten acht Personen. Zudem fanden im Jahr 2020 vier Sachabstimmungen statt, so dass maximal acht Abstimmungskomitees hätten Rechenschaft ablegen müssen. Insgesamt wären dies maximal 30 Budgets und 30 Schlussrechnungen gewesen, die 2020 hätten erstellt, eingereicht und publiziert werden müssen. In anderen Jahren würde es sich auf wenige Budgets und Schlussrechnungen von Abstimmungskomitees beschränken.
- «insbesondere Bericht über die für die Wahlen und Abstimmungen verwendeten Mittel, sowie deren Herkunft»: Was soll ausser den verwendeten Mitteln und deren Herkunft zu einem solchen Bericht gehören?
- «30 Tage» vorher Budget: Die exakt mit Tagen vor dem Urnengang angegebene Anzahl an Tagen bezieht sich lediglich auf die Einreichung des Budgets; für die kommunalen Wahlen vom 27. September 2020 hätten die Budgets am 28. August 2020 eingereicht werden müssen; was hat danach zu geschehen? Sollen diese Budgets anschliessend von jemandem geprüft werden oder mindestens plausibilisiert werden? Innert welcher Frist? Mit welchen rechnungsprüferischen Kenntnissen und Befugnissen, und mit welchen personellen Ressourcen soll dies geschehen?
- «90 Tage» nachher Schlussrechnung: Die exakt mit Tagen nach dem Urnengang angegebene Anzahl an Tagen bezieht sich lediglich auf die Einreichung der Schlussrechnung; für die kommunalen Wahlen vom 27. September 2020 hätten diese Schlussrechnungen am 5. Januar 2021 eingereicht werden müssen; was hat danach zu geschehen? Sollen diese Schlussrechnungen anschliessend von jemandem geprüft werden oder mindestens plausibilisiert werden? Innert welcher Frist? Mit welchen rechnungsprüferischen Kenntnissen und Befugnissen, und mit welchen personellen Ressourcen soll dies geschehen?
- einzureichen bei der «Stadtkanzlei»: Bedeutet diese Einreichungsadresse der Stadtkanzlei auch, dass die Stadtkanzlei irgendwelche Prüfungen, Plausibilisierungen, Nachforderungen vornehmen bzw. stellen müsste? Mit welchen rechnungsprüferischen Kenntnissen und Befugnissen, und mit

welchen zeitlichen Ressourcen soll dies geschehen? Oder wäre ein kostenpflichtiger Auftrag an (jährlich?) wechselnde Revisionsfirmen zu erteilen, zu Lasten Steuerzahlerinnen und Steuerzahler?

- «unbürokratische Publikation»: Ist dieser Forderung Genüge getan, wenn die eingereichten Budgets und Schlussrechnungen *tel quel* in den städtischen Internet-Auftritt gestellt werden? Oder müsste eine Art Revisionsbericht erstellt werden, wonach bei einer allfälligen Prüfung keine Sachverhalte festgestellt wurden, welche Zweifel daran aufkommen liessen, dass im Budget oder in der Schlussrechnung etwas nicht dem vorzulegenden Reglement entsprechen könnte?
- «5'000 Franken und mehr» Aufwand für eine Kampagne: Mehr als eine reine Selbstdeklaration ist kaum vorstellbar; wer würde mit welchem Recht in Papier-Ordnern oder elektronischen Verzeichnissen in Parteizentralen oder bei Abstimmungskomitees nachprüfen, ob eingegangene und verwendete Mittel im Budget oder in der Schlussrechnung fehlen? Innert welcher Frist müssten solche Prüfungen stattfinden?
- «Die pro Abstimmung/Wahl und pro Jahr summierten finanziellen Zuwendungen von juristischen Personen sowie von natürlichen Personen unterliegen ab 1'000 Franken einer Offenlegungspflicht»: Ist mit dieser Bestimmung gemeint, dass eine bestimmte (juristische oder natürliche Person) pro Abstimmung/Wahl und gleichzeitig pro Jahr *an die gleiche Parteizentrale* maximal CHF 999 ohne Offenlegungspflicht spenden darf? Dann obläge die Kontrollpflicht darüber, was offengelegt werden muss, dieser bestimmten Parteizentrale, auch wenn sie im gleichen Kalenderjahr mehrere Abstimmungskämpfe und Wahlen organisiert und dafür Geldmittel sammelt. Oder ist mit dieser Bestimmung auch gemeint, dass eine bestimmte (juristische oder natürliche) Person in einem bestimmten Kalenderjahr offenlegen muss, wenn sie für einen Abstimmungskampf im Frühjahr, den eine bestimmte Parteizentrale im Lead organisiert, z.B. CHF 500 spendet, und dann im Herbst des gleichen Jahres weitere CHF 500 für eine Wahlkampagne einer anderen Partei spendet? Dann wären nicht mehr nur Komitees in der Pflicht, sondern jede juristische oder natürliche Person, die in einem Kalenderjahr für verschiedene Wahlen oder Abstimmungen insgesamt mindestens CHF 1'000 spendet; das weiss nur die juristische oder natürliche Person selbst, denn eine Parteizentrale X kann nicht wissen, dass die gleiche juristische oder natürliche Person neben der Unterstützung für einen parlamentarischen oder exekutiven Wahlvorschlag auch noch etwas an eine Abstimmungskampagne Y im gleichen Kalenderjahr gespendet hat. Gelten für die juristischen und natürlichen Personen die gleichen Fristen von 30 Tagen vor und 90 Tagen nach dem Urnengang für die entsprechenden Meldungen, und müssten sie ebenfalls an die Stadtkanzlei gerichtet werden?
- «anonyme Spenden» unzulässig: Wie könnte verlässlich nachgeprüft werden, ob jede mit einer Herkunftsbezeichnung versehene Zuwendung tatsächlich von dieser Adresse herkommt? Müsste das vorzulegende Reglement von jedem Komitee fordern, dass eine schriftliche Bestätigung jeder Spenderin und jeden Spenders für jede Zuwendung beigelegt wird?
- «Erarbeitung von Sanktionsmöglichkeiten»: Soll es im vorzulegenden Reglement (gemäss Wortlaut des Motionsauftrages) nur darum gehen, das Verfahren aufzuzeigen, wie solche Sanktionsmöglichkeiten zu «erarbeiten» wären, oder ist ein konkreter Vorschlag auszuarbeiten, welche Sanktionen, gestützt auf welche übergeordnete Rechtsgrundlage, zu ergreifen wären, wenn Vorschriften des vorzulegenden Reglements nicht eingehalten werden? Soll das Reglement also bereits ausformulierte Sanktionsmöglichkeiten umfassen, die allen Anforderungen des Übertretungs- und Strafrechts genügen müssen?

2 Vergleichbare politische Vorstösse bzw. Reglemente

Die eingereichte Motion weist in ihrem Begründungsteil auf die Transparenzinitiative auf Stufe Bund sowie auf Volksinitiativen in den Kantonen Fribourg, Schwyz und Schaffhausen hin sowie auf eine Volksabstimmung in der Stadt Bern.

Eine Zusammenfassung der umfangreichen Unterlagen des Bundes, der Kantone Fribourg, Schwyz und Schaffhausen sowie der Stadt Bern zu dieser komplexen Materie sprengt den Rahmen dieser Vorlage zur Frage der Erheblicherklärung der Motion innerhalb der kurzen dafür zur Verfügung stehenden Zeit.

Im Folgenden wird jedoch je der aktuelle Stand kurz wiedergegeben, mit Verweisen auf Unterlagen in Fussnoten.

2.1 Bund

Die sogenannte Transparenzinitiative ist bei den eidgenössischen Räten hängig¹:

Der Ständerat hat als Erst-Rat für dieses Geschäft bereits beschlossen, Volk und Ständen die Ablehnung der Initiative zu beantragen. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat einen indirekten Gegenentwurf auf Gesetzesstufe zu dieser Volksinitiative erarbeitet.² Dieser indirekte Gegenentwurf muss in der Sommersession 2021 in die Schlussabstimmungen, damit die Initiantinnen und Initianten einen bedingten Rückzug der Initiative machen könnten.

Der Nationalrat berät die Initiative als Zweit-Rat in der Sommersession 2021.

Anschliessend kann der Bundesrat die Volksabstimmung ansetzen, die voraussichtlich zu Beginn des Jahres 2022 stattfinden wird.

2.2 Kanton Fribourg

Die Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» ist vom Volk gegen den Willen des Parlaments angenommen worden.³ Das Gesetz über die Politikfinanzierung (PolFiG) ist seit dem 1. Januar 2021 in Kraft.

¹ Umfangreiche Unterlagen des Bundes können unter den folgenden Links eingesehen werden: Botschaft des Bundesrats und Verhandlungen der Räte; Beratungen der Räte zum Gegenentwurf: [18.070](#); [19.400](#)

² Bericht der Staatspolitischen der Kommission des Ständerates vom 24. Oktober 2019 ([BBI 2019 7875](#) / [FF 2019 7467](#) / [FF 2019 6555](#))

Erlassentwurf ([BBI 2019 7901](#) / [FF 2019 7493](#) / [FF 2019 6581](#))

Medienmitteilung der Staatspolitischen der Kommission des Ständerates vom 30. März 2021 [D](#) / [E](#) / [I](#)

³ Umfangreiche Unterlagen des Grossen Rates des Kantons Fribourg können unter den folgenden Links eingesehen werden: *Initiative*: [Entwurf](#), [Botschaft](#), [Antrag](#); [Ratsdebatte 2017](#) und [Ratsdebatte 2020](#)
Ausführungsgesetz: [Entwurf](#), [Botschaft](#), [Antrag](#) und [Geltendes Gesetz](#)

2.3 Kanton Schwyz

Der kantonale Souverän hat am 4. März 2018 der Schwyzer Kantonsverfassung (KV) einen neuen § 45a betreffend Offenlegungspflichten hinzugefügt. Diese Teilrevision ist gleichentags in Kraft getreten.⁴

In Ausführung von § 45a Abs. 6 KV hat anschliessend der Kantonsrat am 6. Februar 2019 das Transparenzgesetz (TPG) verabschiedet. Dieses wurde vom kantonalen Souverän am 19. Mai 2019 gutgeheissen.⁵

Vorgesehen ist, das Transparenzgesetz auf den 1. Januar 2022 in Kraft zu setzen. Vorgängig ist noch die vom Bundesgericht angemahnte Änderung von § 2 Absatz 3 TPG (anonyme Spenden) umzusetzen.⁶ Die Vernehmlassung zu dieser Teilrevision wird im Laufe des zweiten Quartals 2021 erfolgen. Es ist vorgesehen, für die auf kantonaler Ebene durchzuführenden Kontrollen (§ 5 Absatz 3 Buchstabe a TPG) ein elektronisches Tool zum Einsatz zu bringen.

Weil das Transparenzgesetz noch nicht in Rechtskraft steht bzw. Anwendung findet, gibt es noch keine Erfahrungen damit.

2.4 Kanton Schaffhausen

Die Transparenzinitiative wurde in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2020 entgegen dem Antrag des Kantonsrats von der Stimmbürgerschaft angenommen.⁷ Der neue Art. 37a der Kantonsverfassung ist grundsätzlich rechtskräftig – noch ausstehend ist der Gewährleistungsbeschluss der Bundesversammlung.

Zur Umsetzung der Verfassungsbestimmung braucht es ein Transparenzgesetz. Ein entsprechender Gesetzesentwurf wurde in die Vernehmlassung gegeben. Am 16. März 2021 hat der Regierungsrat vom Vernehmlassungsergebnis Kenntnis genommen. Nächster Schritt ist nun die Ausarbeitung der Vorlage an den Kantonsrat betreffend Erlass des Transparenzgesetzes.

2.5 Stadt Bern

Das Stadtberner Stimmvolk hat den gesetzlichen Grundlagen zur Transparenz bei der Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen im September 2020 zugestimmt.⁸ Der Zeitpunkt der Inkraftsetzung ist noch offen. Erfahrungswerte gibt es noch keine; die Bestimmungen waren bei den Wahlen im Herbst 2020 noch nicht in Kraft.

⁴ [Verfassung des Kantons Schwyz](#)

⁵ [Fortlaufende Gesetzssammlung GS](#)

⁶ Vier Stimmberechtigte reichten am 31. Juli 2019 gegen das vom Souverän beschlossene Transparenzgesetz beim Bundesgericht Beschwerde ein. Sie beantragten, vier Bestimmungen des Gesetzes seien wegen Verfassungswidrigkeit bzw. Verstoss gegen übergeordnetes Recht aufzuheben (abstrakte Normenkontrolle). Mit Urteil vom 26. Oktober 2020 ([1C 388/2019](#)) hat das Bundesgericht die Beschwerde der Bestimmung über den Umgang mit anonymen Spenden gutgeheissen, in den übrigen Punkten abgewiesen. Es lädt den kantonalen Gesetzgeber ein, zur Problematik der anonymen Spenden eine rechtskonforme Regelung zu erlassen.

⁷ [Schaffhauser Abstimmungs-Magazin zur Volksabstimmung vom 9. Februar 2020: Volksinitiative «Transparenz in der Politfinanzierung \(Transparenzinitiative\)»](#)

⁸ [Geschäftsdossier - Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen: Reglement über die politischen Rechte \(RPR\); Teilrevision \(Abstimmungsbotschaft\)](#)

3 Erwägungen

Allein jene Dokumente, auf welche in den Fussnoten der vorangehenden Ziffer 2 verwiesen wird, umfassen für die parlamentarischen Unterlagen, Gesetzesentwürfe, Volksabstimmungsunterlagen und einen Bundesgerichtsentscheid für die in der Motion genannten Ebenen des Bundes, der Kantone Fribourg, Schwyz und Schaffhausen sowie der Stadt Bern rund 350 Seiten. Der Aufwand, der für die Aufarbeitung der Materie und die Vorbereitung der entsprechenden Parlamentsgeschäfte in der Verwaltung und in den Parlamentsdiensten des Bundes, der genannten Kantone und der Stadt Bern betrieben werden musste und noch zu leisten sein wird, ist riesig. Auch in der Stadt St.Gallen werden erhebliche Ressourcen für dieses parlamentarische Rechtsetzungsgeschäft freigestellt werden müssen. Dies gilt auch für den anschliessenden Vollzug eines allfälligen entsprechenden Reglements.

Die Analyse des Motionsauftrags zeigt, dass der Motionsauftrag in einzelnen Punkten sehr konkret, ja möglicherweise zu konkret ist und dem Stadtrat keinen Spielraum offenlässt, in einem anderen Punkt (Sanktionen) aber unklar formuliert ist.

Es wird daher ein offenerer Motionsauftrag vorgeschlagen, welcher bei der anschliessenden Bearbeitung des Motionsauftrags für den zu formulierenden Reglementsentwurf mehr Spielraum eröffnet. So kann anhand der Beispiele des Bundes, der erwähnten Kantone und der Stadt Bern ein Entwurf erarbeitet werden, welcher für eine Stadt der Grösse von St.Gallen sinnvoll sein könnte.

Der Stadtrat schlägt daher vor, die Motion «Transparenz bei der Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen» mit folgendem, geändertem Wortlaut erheblich zu erklären:
«Der Stadtrat wird beauftragt, ein Reglement für transparente Politikfinanzierung vorzulegen, welches sowohl Aspekten der Wirksamkeit als auch der Verhältnismässigkeit des Aufwands für Parteien, Komitees, Einzelpersonen und die Stadtverwaltung Rechnung trägt.»

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilage:
▪ Motion vom 23. März 2021